

**LOS ACUERDOS CON LAS
CONFESIONES RELIGIOSAS**
(ANOTACIONES Y COMENTARIOS A UNA
MONOGRAFIA DE AGUSTIN MOTILLA*)

JAVIER FERRER ORTIZ

1. En el ámbito del Derecho eclesiástico no puede afirmarse que haya concluido el proceso reformador impulsado por la Constitución de 1978 (CE). El tiempo transcurrido desde entonces se ha mostrado insuficiente para conseguir por completo el asentamiento del nuevo sistema jurídico, con todas sus consecuencias: todavía encontramos algunos temas en los que el legislador ordinario no ha abordado la tarea que le fue encomendada por el constituyente (es el caso del derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional) y otros en los que, habiéndolo hecho, ha defraudado las expectativas suscitadas por el texto fundamental al imponer una interpretación excesivamente partidista de las diversas que éste ampara (tal sucede en relación a los términos del reconocimiento del derecho a contraer matrimonio religioso con efectos civiles) o, sencillamente, no ha conseguido la efectiva aplicación de las normas dictadas. Esto último es lo que ocurre, a propósito del principio de cooperación, con los acuerdos entre el Estado español y las confesiones religiosas.

* Agustín MOTILLA DE LA CALLE, *Los acuerdos entre el Estado y las confesiones religiosas en el Derecho español*, Bosch Casa Editorial, S.A., Barcelona 1985, 367 págs.

En efecto, la afirmación categórica de que «los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia católica y las demás confesiones» -art. 16.3 CE-, puesta en conexión con los Acuerdos firmados en 1976 y 1979 por la Santa Sede y el Gobierno español, y con el ineludible principio de igualdad religiosa -art. 14 CE-, abre a todas las confesiones la posibilidad de estipular convenios de cooperación con el Estado. Así lo vino a reconocer explícitamente el artículo 7.1 de la Ley orgánica 7/1980, de 5 de julio, de libertad religiosa (LOLR), al desarrollar el último inciso del precepto constitucional transcrito cuando declara, reproduciendo incluso textualmente algunas de sus expresiones, que «el Estado, teniendo en cuenta las creencias religiosas existentes en la sociedad española, establecerá, en su caso, acuerdos o convenios de cooperación con las iglesias, confesiones y comunidades religiosas...». No obstante, mientras no se concluya alguno de estos convenios, su incorporación al conjunto de fuentes de nuestro ordenamiento jurídico tendrá un valor teórico y testimonial pero carecerá de trascendencia práctica.

En estas circunstancias, y frente a lo que pudiera parecer, una monografía como la que comentamos resulta especialmente oportuna porque ofrece no sólo a la doctrina científica sino también a las distintas instancias del poder, interesantes puntos de reflexión en orden a precisar la naturaleza jurídica de estos acuerdos todavía inéditos, tratando de armonizar los distintos principios e instituciones en juego. Esto aquí aún resulta más evidente porque la investigación se encamina como a su objetivo principal a dilucidar si en España existe una única clase de acuerdos con las confesiones, como fuente bilateral de Derecho eclesiástico dotada de un régimen homogéneo y unitario, o si, por el contrario, se trata de una figura genérica que comprende dos especies distintas con un sustrato constitucional común y un régimen heterogéneo: de una parte los acuerdos con la Iglesia católica y, de otra, los acuerdos con las demás confesiones religiosas (pp. 14 y 17).

La cuestión, de indudable interés conceptual, es en la actualidad meramente teórica, pero ya se vislumbra el momento en que dejará de serlo y verá así acrecentada su relevancia: los dos preacuerdos firmados por el Gobierno español el 21 de febrero de 1990 con las Comunidades israelitas y con la Federación de entidades religiosas evangélicas, respectivamente, ponen punto final al proceso de negociación iniciado oficialmente

el 18 de mayo de 1987 y permiten pronosticar que en poco tiempo, después de pasar por la Comisión asesora de libertad religiosa (CALR) -es preceptivo su dictamen según el art. 8 LOLR, el art. 2 del Real Decreto 1890/1981, de 19 de junio sobre constitución de la CALR y el art. 3.3 de la Orden de 31 de octubre de 1983 sobre organización y competencias de la CALR-, por el Consejo de Estado -si el Gobierno los somete a consulta (cfr. art. 20-22 Ley orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado)- y por el Consejo de Ministros -art. 88 CE-, llegarán al Parlamento para ser aprobados mediante ley -art. 7.1 LOLR-; en cuyo caso se convertirían en los primeros acuerdos de cooperación estipulados por España con grupos religiosos distintos de la Iglesia católica.

2. El libro se abre con un brillante *Prólogo* de Pedro Lombardía en el que presenta a Agustín Motilla, uno de sus últimos discípulos directos, y apunta, junto a los aspectos más destacados de este trabajo que él mismo dirigió, su opinión sobre las principales cuestiones de fondo que en él se abordan. De entre aquéllos mencionaremos ahora la felicitación que dirige al autor por haber logrado enlazar armónicamente las dos orientaciones -internacionalista y constitucionalista- del Derecho eclesiástico, que le permiten estudiar la figura de los acuerdos desde distintas perspectivas. De la primera son fiel exponente los capítulos II y III, donde analiza los concordatos desde su aparición hasta nuestros días, por tratarse de los precedentes de más solera de los actuales convenios de cooperación y porque facilitan la delimitación de su naturaleza jurídica, así como de los rasgos específicos de los acuerdos concordatarios que encuentran su origen y fundamento en causas históricas. Por otra parte, la orientación constitucionalista está presente de modo especial en el capítulo IV, donde los acuerdos son contemplados en el actual Derecho español como una manifestación concreta de la dimensión colectiva de la libertad religiosa y del principio de cooperación con las confesiones, en el contexto de la dinámica de grupos, propia de las democracias participativas occidentales.

En la *Introducción* Motilla da cuenta de las distintas facetas que los acuerdos ofrecen a la consideración del estudioso y que tendrán cumplida acogida en el libro, e insiste por dos veces en el dilema -ya apuntado- que plantean en el ordenamiento español: ¿modelo unitario de régimen homogéneo o tipo genérico con dos especies heterogéneas? Es en este punto donde el autor realiza difíciles equilibrios en su intento de superar las

cuando menos aparentes contradicciones a las que induce nuestro Derecho donde, de una parte, los principios de igualdad y laicidad parecen justificar la homogeneidad y, de otra, el rango de tratado internacional reconocido a los acuerdos con la Iglesia católica, así como la expresa mención constitucional de ésta y la propia historia, abogan por la heterogeneidad. Por eso la afirmación apriorística de que existe una única figura de acuerdos (p. 17), parece claudicar ante la evidencia de que esto no es admisible desde un plano jurídico positivo (p. 20); aunque, eso sí, Motilla deje abierta la posibilidad de que, sobre la base de los principios constitucionales, «exista una doctrina común que unifique, en la medida de lo factible, las diferencias históricas de regulación» (*Ibidem*). Sobre tan importante extremo volveremos más adelante, a medida que el autor se refiera a él en los capítulos que pasamos a comentar.

3. El primero, titulado *los acuerdos con las confesiones en las normas de Derecho positivo español*, constituye una síntesis de indudable calidad para situar las distintas piezas normativas que sustentan esta fuente típicamente eclesiasticista en nuestro ordenamiento jurídico, con breves pero significativas referencias a su trayectoria parlamentaria y, en menor medida, a las opiniones de la doctrina sobre el particular. La secuencia elegida para fijar su estructura interna -Constitución de 1978, Acuerdos de 1976 y 1979, y LOLR de 1980- se corresponde con los principios de jerarquía y competencia, y con el propósito de subrayar la prioridad del texto fundamental, si no en el tiempo sí en la intención, de manera que todo el sistema de fuentes se apoye en él como en su base. Así se comprende que el autor considere el Acuerdo de 1976 en su doble condición de antecedente constitucional y de primer eslabón del nuevo sistema concordatario español, que le hace aparecer en perfecta sintonía con la Constitución de 1978 y con los Acuerdos de 1979; pues éstos se estipulan, de un lado, en cumplimiento del compromiso bilateralmente asumido por la Iglesia y, el Estado en 1976 de derogar y sustituir el Concordato de 1953 y de otro, en desarrollo del mandato de cooperación del artículo 16.3 del texto fundamental. Buena prueba de todo ello es que en ningún momento se haya puesto en tela de juicio la constitucionalidad del Acuerdo de 1976 si bien ésta, por mor de las circunstancias, haya *sobrevenido* en 1978. En definitiva, como pone de relieve Motilla, la virtualidad del citado acuerdo es grande -de hecho se le conoce también como Acuerdo Base-: de una parte porque significó que, a propósito de las re-

laciones Iglesia-Estado, los diferentes gobiernos de la transición optaron por una reforma sin ruptura, comprometiéndose con la Iglesia a regular de nuevo, mediante acuerdos específicos, los temas de interés común, de conformidad a los cambios experimentados por ambas sociedades en los últimos años; y, de otra parte, porque esta política eclesiasticista de continuidad en materia de fuentes bilaterales, fue hecha suya por el constituyente, quien la abrió a las demás confesiones, y así llega a nuestros días.

En cuanto a la Constitución, cabría añadir a todo lo anterior que la constitucionalización del principio de cooperación con las confesiones no implica la constitucionalización del sistema de acuerdos, aunque el poder Legislativo y el Ejecutivo desde el principio y, a su debido tiempo, el Tribunal Constitucional, han puesto de relieve la relación entre ambos. Por eso, como precisa el autor, las reticencias mostradas por algunos sectores -principalmente el PSOE- para dar la autorización a la ratificación de los Acuerdos de 1979, abogando por una regulación estatal unilateral del fenómeno religioso, «sería una mera declaración de principios de poca efectividad en la realidad ya que, en el momento de las votaciones parciales sobre cada acuerdo, sólo se opusieron al Acuerdo sobre enseñanza y asuntos culturales por razones de contenido» (pp. 37-38). Y, en definitiva, los acuerdos contaron con el respaldo de las Cámaras -tres fueron aprobados prácticamente por unanimidad y uno por una holgada mayoría absoluta-, confirmando la compatibilidad de los instrumentos pacticios en general y del régimen concordatario en particular con la Constitución.

En otro orden de cosas, Motilla critica los términos en que se propuso la sustitución del concordato por acuerdos específicos, flexibles y elásticos frente a aquél, solemne y rígido, para afirmar que en realidad se produjo una confusión entre el instrumento técnico jurídico abstracto que, dependiendo de su redacción, participará de unas u otras características, y el contenido y estilo de uno concreto, como el de 1953. «En realidad -apostilla-, el sistema de acuerdos firmados entre la Santa Sede y el Estado español tiene grandes semejanzas formales y esenciales con un concordato en el concepto tradicional del término» (p. 43), por lo que -conviene con Fornés (*El nuevo sistema concordatario español*, Pamplona 1980, p. 17)- «en su conjunto no son otra cosa (...), sino otro concordato» (p. 44).

Asimismo pone de relieve cómo al Acuerdo de 1976 y a los de 1979 se les aplicaron las normas previstas para los tratados internacionales;

concretamente a estos últimos el procedimiento del art. 94.1.c) CE, relativo a los tratados que afectan a los derechos y deberes fundamentales establecidos en el Título I, lo que confirma la plena equiparación entre los acuerdos concordatarios y los tratados internacionales y, por ende, también sus consecuencias: imposibilidad de introducir enmiendas en los textos sometidos a autorización previa de las Cortes para obligar al Estado, especial rango, fuerza de resistencia que revisten, etc. Incluso el grupo parlamentario más reticente al sistema de acuerdos no llegó a negar su internacionalidad.

Finalmente, el autor realiza una breve exposición de la LOLR sobre la que volverá, más adelante y por extenso, en el último capítulo; aquí se limita a apuntar aquellas circunstancias que sirven para encuadrarla. Entre ellas menciona su pretendido carácter de ley marco para todas las confesiones religiosas, a las que dotaría de un único estatuto jurídico, el valor histórico sin precedentes de su art. 7.1, así como el margen de discrecionalidad reconocido al Estado para establecer acuerdos y la supresión de la mención expresa a los convenios con la Iglesia católica.

«En todo caso -concluye Motilla-, era evidente que el sistema de acuerdos o convenios de cooperación se creaba en virtud de la previa existencia de acuerdos con la Iglesia católica y la aplicación del principio de igualdad en sede de instrumentos pacticios» (pp. 50-51). Esto, unido a la peculiar naturaleza jurídica de los concordatarios -equiparados a los tratados internacionales- y a que la LOLR no pudo influir en ellos por ser posterior, presenta múltiples dificultades para reconducirlos a ella en absoluto. Así lo prueban los equilibrios que, como en la *Introducción*, vuelve a realizar el autor cuando afirma que desde el punto de vista de la jerarquía normativa habría tres niveles: Constitución, LOLR y Acuerdos, lo que no pasa de ser un *desideratum* más que una solución concreta al problema planteado; y de hecho, a renglón seguido, reconoce que tal prelación tiene mucho de artificioso, para volver a sentenciar -como entonces- que «sólo la configuración de un régimen jurídico de los acuerdos con las confesiones acatólicas lo más próximo al propio de los acuerdos con la Iglesia católica, como tratados internacionales, será el que realice la igualdad establecida constitucionalmente» (p. 55)

4. Los dos capítulos siguientes suponen un prolongado *flash-back* por cuanto el autor abandona el discurso seguido en el anterior y, tras remontarse a la aparición del dualismo cristiano, examina con detenimiento

la evolución del concordato en la época contemporánea -capítulo II- y *la teoría y crisis de la institución concordataria* -capítulo III-, como clave para la comprensión de la figura actual de los acuerdos concordatarios y para la construcción analógica de los acuerdos con las demás confesiones. El estudio, realizado con amplitud y profundidad, ocupa un lugar central dentro del conjunto de la obra, como el propio autor reconoce -«nuestra quizás extensa investigación sobre el régimen del concordato» (p. 301)-, pero constituye una de sus aportaciones más valiosas. En este sentido es muy elocuente Lombardía cuando lo considera «*el libro actual de teoría concordataria*» (p. 10) y pondera «el acierto de analizar la vieja polémica sobre la naturaleza del concordato en el marco político e ideológico del liberalismo, mostrándonos los orígenes del doble camino de las experiencias separatistas que lo abandonaron como incongruente con los ideales liberales y de aquellas otras que lo utilizaron, precisamente al servicio de idénticos o muy parecidos propósitos políticos» (p. 9).

Situado en las coordenadas históricas de las revoluciones liberales del siglo XVIII, el primero de estos capítulos muestra cómo en Francia, después de la ola inicial de anticlericalismo, la separación Iglesia-Estado no será obstáculo para que Pío VII y Napoleón firmen el Concordato de 1801 y, en cambio, en Estados Unidos la rígida interpretación que de este mismo principio hace la primera enmienda de la Constitución de 1791 cerrará la vía pacticia. Una experiencia distinta respecto a las anteriores será la de Bélgica, donde se da un separatismo parcial, pues la carencia de concordato no es obstáculo para que haya una colaboración oficiosa pero efectiva entre la Iglesia y el Estado.

A continuación el autor realiza un rápido pero intenso recorrido por la historia contemporánea de las relaciones Iglesia-Estado, mostrando la capacidad de adaptación del concordato, que sintetizamos en los siguientes términos: 1º) ante la confesionalidad de la nación, «los gobiernos surgidos de las revoluciones liberales utilizan los concordatos como posible solución del conflicto religioso creado por la política laicista, y así crear un clima favorable en las relaciones con la Iglesia católica: pero sin despojarse de su mentalidad estatista, capaz de sacrificar los principios de separación o libertad de cultos, con tal de imponer su estricto control sobre una institución profundamente arraigada en la sociedad y que no pueden desconocer o suprimir» (p. 81); y 2º) en el período de entreguerras, al mitigarse la presión regalista del Estado sobre la Iglesia y al

renunciar esta última a privilegios o declaraciones confesionales, las relaciones entre ambos poderes se acercan al equilibrio del dualismo cristiano -*gelasiano*, dirá Motilla, incurriendo a nuestro juicio en un anacronismo-, cualificado por la colaboración mutua y el predominio de un modelo de concordato pragmático y realista (p. 88).

El último epígrafe del capítulo examina la influencia de los concordatos sobre los acuerdos con otras confesiones en Alemania e Italia, por su innegable valor de precedente respecto al supuesto español, y que ofrecen un panorama bien distinto entre sí. En Derecho alemán existe un concepto genérico, el acuerdo eclesiástico estatal -*Staatskirchenvertrag*-, con dos especies distintas, el *konkordat* -concluido entre la Santa Sede y un Land o la Federación- y el *kirchenvertrag* -entre la Iglesia evangélica u otras entidades religiosas y un Land-; pero aunque su naturaleza es distinta -el primero está sometido al Derecho internacional y el último al Derecho público externo estatal-, el procedimiento para la conclusión de uno y otro es el mismo y su validez interna también: todos son igualmente vinculantes.

El Derecho italiano, en cambio, refleja las diferencias históricas y sociológicas que median entre la Iglesia católica y las demás confesiones. En contraste con el anterior, el sistema de acuerdos se apoya en los arts. 7 y 8 de la Constitución de 1947: el primero, mucho más explícito, reconoce la independencia y soberanía de la Iglesia católica y del Estado y se compromete a regular bilateralmente las materias de interés común, mientras que el segundo reconoce la autonomía organizativa de las demás confesiones y establece que sus relaciones con el Estado serán reguladas por medio de leyes sobre la base de acuerdo -*intese*- con sus representantes. Estos últimos se perfilan, simultáneamente, como instrumento pacticio paralelo al concordato, pero también como algo distinto a él; y así, aunque la diferente posición de la Iglesia como ordenamiento jurídico originario respecto a las demás confesiones no permite una equiparación entre el concordato y las *intese*, la afirmación constitucional de que todas las confesiones son igualmente libres ante la ley -art. 8.1- abre la vía para la construcción analógica de los acuerdos. Con todo, y a diferencia del caso alemán, como las *intese* han dejado de ser entes de razón hace relativamente poco tiempo -las primeras han sido firmadas con la Mesa Valdense (21.2.1984), con las Asambleas de Dios en Italia (29.12.1986), con la Unión italiana de las Iglesias adventistas del séptimo día

(29.12.1986) y con las Comunidades israelitas (27.2.1987)-, es ahora cuando su estudio y el de los devaneos de la doctrina anterior -parafraseando la conocida comparación de Finocchiaro que el autor reproduce (p. 106), diríamos que *Don Quijote ya ha encontrado a Dulcinea*- cobra particular interés.

El tercer capítulo, estructurado en tres apartados, estudia respectivamente la naturaleza jurídica del concordato, sus relaciones con el Derecho interno y el presente y futuro de la institución. En el primero se examina la teoría legal, alentada por el positivismo estatalista -el concordato como contrato bilateral de Derecho público interno, subordinado en todo al Estado- y la teoría privilegial, inspirada en la potestad indirecta de la Iglesia en lo temporal -el concordato como ley canónica particular dada graciosamente para algún reino y sometida a la autoridad del Romano Pontífice-, superadas por la teoría del acuerdo normativo a principios del siglo XX. En su formulación están presentes las aportaciones de Scaduto y Romano al reconocimiento del Derecho canónico como ordenamiento jurídico originario y las de la doctrina internacionalista como la distinción entre tratado-contrato y tratado-ley.

La consideración del concordato como acuerdo normativo será rápidamente acogida en España, por la doctrina y por la jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional, que «unánimemente y por diferentes caminos, reconoce expresa o implícitamente la naturaleza peculiar del concordato como acuerdo entre las altas partes, susceptible de crear verdaderas normas jurídicas que vinculan en su cumplimiento a ambos contratantes y a los súbditos de cada sociedad» (p. 131).

A continuación Motilla realiza una interesante exposición de las diversas posturas adoptadas por la doctrina general ante uno de los problemas centrales de la institución concordataria, cual es el de su adscripción, ya sea como tratado internacional ya como tratado *sui generis*, al ordenamiento internacional, o a un ordenamiento especial, intermedio entre el interno y el internacional; para terminar apuntando la propuesta de un sector doctrinal, cuyo parecer conddivide, en favor de la inserción de todos los acuerdos, incluidos los concordatarios, en un *tertium genus* autónomo y plural. «Tal solución -explica- está principalmente fundamentada en el auge del principio de igualdad de las sociedades democráticas modernas y en las analogías entre los diversos pactos puestos al servicio de la tutela y promoción de los derechos de libertad religiosa» (p. 154).

Otra cuestión de importancia es la relación del concordato con el Derecho interno del Estado, lo que lleva a estudiar su encaje dentro del sistema de fuentes y, en consecuencia, el rango de sus normas en dicho ordenamiento. El problema es idéntico al planteado por los tratados internacionales, de ahí que les dedique unas breves consideraciones, atendido también el principio de equiparación.

Por lo que atañe al régimen concordatario en general, Motilla, después de analizar las relaciones entre concordato y constitución, destaca la *interconexión* y dependencia de las normas pacticias respecto a determinados principios del ordenamiento fundamental del Estado, junto a la tendencia a mantener en vigor los instrumentos bilaterales firmados entre la Iglesia y el Estado, no obstante las modificaciones estructurales de este último; de tal manera que en ese caso las posibles antinomias no se resuelven declarando la superioridad de un Derecho sobre el otro, sino invocando la cláusula *rebus sic stantibus* para iniciar la revisión del acuerdo (pp. 187-188). Algo parecido sucede con las contradicciones entre normas concordadas y normas no constitucionales de Derecho interno posteriores a aquellas: el autor advierte cómo, al margen de las soluciones monistas y dualistas, la praxis muestra que si bien la normativa unilateral contraria a la concordada supone la violación del principio *pacta sunt servanda*, permanece vigente y aplicable en el ordenamiento estatal, a no ser que el sistema de fuentes haya establecido la superioridad del Derecho concordatario sobre las leyes internas contrarias a él (pp. 198-200).

Por lo que se refiere al Derecho español, y comenzando por el problema paralelo de la posición de los tratados internacionales dentro del sistema de fuentes, clave para resolver las posibles antinomias entre sus normas y las internas, entiende el autor -siguiendo a Rodríguez-Zapata- que la Constitución de 1978 proyecta nueva luz sobre el tema. Aunque, en contraste con el art. 6 del anteproyecto que afirmaba su «jerarquía superior a la de las leyes», no contiene una declaración expresa al respecto, dejando a salvo el excepcional supuesto de su art. 95.1 -tratados que contengan estipulaciones contrarias a la Constitución-, su propio articulado permite afirmar el carácter *supralegal* de los tratados, dimanante de su nexo con la normativa de origen internacional que les dota de una especial *fuerza de resistencia* contra modificaciones o derogaciones provenientes de normas internas -cfr. art. 96 CE-.

Esta postura es la que adopta Motilla respecto a los acuerdos concordatarios, habida cuenta de su equiparación jurídica a los tratados internacionales, cuando de modo tajante declara: «en conclusión, la ley concordada es eficaz en el ordenamiento interno español manteniendo su naturaleza pacticia, de la que se derivan distinciones sustanciales respecto a las demás leyes del Derecho interno, entre las que destacan su singular procedimiento de aprobación, modificación y extinción y su carácter *reforzado* frente a otras leyes internas opuestas, cualidad esta última que hace prevalecer a la ley concordada en supuestos de antinomias surgidas por leyes cuyo fin sea abrogar expresamente cierta disposición concordataria» (pp. 206-207).

El último apartado del tercer capítulo comienza recogiendo en su primer epígrafe las críticas que recibe el concordato por parte del antijuridismo profesado por algunos autores -teólogos y pastoralistas, principalmente- que, fundados en un pretendido espíritu conciliar, ofrecen su particular visión de la Iglesia, abstracción hecha de los textos emanados del propio Concilio Vaticano II, de los documentos que los desarrollan y de la praxis concordataria seguida por la Santa Sede sin solución de continuidad. En definitiva, parece oportuno recordar que, al margen de las discusiones registradas en el aula conciliar y de que aquél no se pronunció explícitamente ni a favor ni en contra del concordato, éste no es más que un medio cuya conformidad o incompatibilidad con el sistema de principios delineados por el Vaticano II en materia de relaciones Iglesia-Estado no puede ser juzgada en abstracto sino en concreto, y así se comprende que la Santa Sede recurre a él siempre que lo estima oportuno (pp. 225-226).

En estrecha conexión con ese carácter instrumental, el autor pone punto final a su largo periplo por la institución concordataria pronunciándose sobre su compatibilidad con un Estado que reconoce y garantiza la libertad religiosa, individual y colectiva, y la igualdad entre las confesiones. Prescindiendo de generalizaciones simplistas y apoyándose en el declarado carácter adjetivo y polivalente del concordato, termina diciendo: «No creemos que de por sí la existencia de relaciones concordatarias califique el sistema como confesional o separatista; sí el contenido del mismo acuerdo. De hecho, el uso de figuras pacticias está en la misma base de las relaciones sociales individuales o intergrupales y, de por sí, es un medio inocuo entre otros a escoger. Por lo tanto, el fin o la continuidad

de las relaciones concordatarias dependerá de la misma praxis de las relaciones Iglesia-Estado, según las condiciones y circunstancias particulares de cada confrontación y, en los Estados democráticos, de los medios que ofrezcan mutuamente para garantizar la *libertas Ecclesiae* dentro del marco de la libertad religiosa» (p. 235).

5. En el capítulo IV, titulado *los acuerdos entre el Estado y las confesiones religiosas en el Derecho español vigente*, el concordato viene concebido, en estrecha dependencia con el último epígrafe del anterior, como una manifestación del fenómeno participativo de los grupos sociales en la regulación de cuestiones de su interés a través de acuerdos con el Estado. Su primer gran apartado sobre *dinámica de grupos y democracias participativas* contiene una exposición general del protagonismo de las distintas *organizaciones* dentro del Estado asociativo contemporáneo que en algunos países cuenta con el respaldo constitucional, como sucede en Italia -cfr. arts. 2 y 3 de la Constitución de 1947- y en España -cfr. art. 9.2 CE-.

Aunque no existe una regulación jurídica detallada sobre la participación de estos grupos, esto no es óbice para que tenga lugar una importante *legislación consensuada*, con sus ventajas e inconvenientes. En relación a estos últimos, Motilla entiende que «sólo la aplicación estricta del principio de igualdad en los derechos reconocidos a los grupos, matizada por una proporcionalidad que adecúe la política estatal a su importancia y especificidades propias, puede limitar posibles discriminaciones» (p. 249); lo que no deja de ser una solución bastante inconcreta, y a la larga inadecuada, si la aplicamos, por ejemplo, a las confesiones religiosas, grupo social del que se ocupa acto seguido. Contra lo que sugiere, parece claro que ante la *desproporción* existente en España entre la Iglesia católica y las demás confesiones en cuanto al número de creyentes, lugares de culto, presencia en la sociedad, etc., el principio de igualdad proporcional conduciría prácticamente a la inviabilidad para todas, incluidas las que tienen reconocido *notorio arraigo*, de un tratamiento similar al recibido por parte de aquélla; por eso, sin olvidar esas circunstancias, nos parece más ajustado a Derecho aplicar *el principio de igualdad*, sin calificativos que parecen empobrecerlo -a lo más admitiríamos el de *sustancial* por redundante- porque, en virtud de la laicidad del Estado, todas las confesiones deben poder beneficiarse del compromiso asumido por los poderes públicos de promover las condiciones para que la libertad y la

igualdad sean reales y efectivas, y alcancen su plenitud -cfr. art. 9.2. CE-. En este sentido, compartimos la opinión de Viladrich de que la Iglesia católica, por su mención constitucional -art. 16.3 CE-, se convierte en *paradigma extensivo* para las demás confesiones y, en consecuencia, unas y otras deberán gozar de la misma *cantidad y calidad* de trato específico y de reconocimiento de su *singularidad diferencial* (cfr. P.J. VILADRICH, *Los principios informadores del Derecho eclesiástico español*, en «Derecho eclesiástico español», Pamplona 1983, pp. 235-236), sólo subordinados a que se trate realmente de *creencias religiosas de la sociedad española*, pues en caso contrario no constituirían un factor social y, por tanto, los poderes públicos no deberían *tenerlas en cuenta* -cfr. art. 16.3 CE-.

En el Estado asociativo los grupos religiosos son concebido como manifestación colectiva de la dimensión religiosa de la persona. La peculiaridad de su naturaleza y de sus fines hace de ellos grupos autónomos respecto al Estado laico, de tal manera que éste renuncia a inmiscuirse en la esfera íntima de la confesión y sólo le impone el límite genérico de no violar el orden público. En consecuencia, explicará Motilla, los grupos religiosos se distinguen netamente de los demás grupos sociales, de tal manera que los pactos del Estado con unos y otros resultarán bien distintos: en el caso de las confesiones, será el reconocimiento de la competencia compartida sobre materias de interés común el que lleve al Estado a la firma de acuerdos, mientras que en el supuesto del resto de los grupos sociales los pactos tendrán naturaleza consultiva más que decisoria por ser materias que son propias del Estado y sobre las que posee la competencia decisoria en última instancia.

Esta primera aproximación a los grupos sociales y a las confesiones religiosas da lugar a un nuevo apartado donde analiza su situación en el Derecho español que, a su vez, constituye un paso previo para estudiar finalmente los acuerdos o convenios de cooperación de la LOLR, objetivo último de la investigación.

El examen detenido de la Constitución, donde España se declara «Estado social y democrático de Derecho» -art. 1.1- revela la existencia de un amplio reconocimiento de los grupos sociales y de su participación en las decisiones estatales que les afectan y, al mismo tiempo, evidencia que son los propios valores y principios constitucionales los que garantizan y limitan su actuación. Esto ocurre, cabalmente, con los grupos reli-

giosos en virtud de los principios -genéricos y específicos- de Derecho eclesiástico, como Motilla se encarga de poner de relieve recogiendo la formulación que de los últimos ha realizado la doctrina. Sus reflexiones sobre el art. 16.3 CE pueden resumirse en los siguientes términos: 1º) las relaciones de cooperación entre el Estado y las confesiones son una clara muestra de la democracia participativa; 2º) la iniciativa de la relación corresponde exclusivamente a los poderes públicos, aunque en realidad la valoración de la *igualdad proporcional*, que preside la utilidad y el grado de la participación, debería estar sometida al Derecho; y 3º) los acuerdos bilaterales con las confesiones ni se constitucionalizan ni son las únicas fórmulas posibles de cooperación, aunque estuvieron presentes en la *mens constituentis* (pp. 270-273). También formula algunas consideraciones sobre la singularidad de las confesiones, que sintetizamos a continuación: 1ª) las confesiones se distinguen de otros grupos sociales y del propio Estado por su fin religioso, cuya consecución es tarea exclusiva de los titulares del derecho de libertad religiosa; 2ª) la autonomía entre los fines religiosos y estatales es asumida por el Estado en virtud de los principios de libertad religiosa -garantizar la máxima libertad y la mínima restricción en la materia- y de laicidad -considerar lo religioso exclusivamente como factor social específico-; y 3ª) las confesiones tienen, asimismo, autonomía normativa y pueden establecer con el Estado especiales relaciones de cooperación en los temas de interés común (pp. 274-281).

La LOLR, en sintonía con el art. 16 CE que viene a desarrollar, reconoce expresamente la plena autonomía, institucional y normativa, de las confesiones en materias religiosas -art. 6.1- e implícitamente la irrelevancia de dichas normas en el ordenamiento estatal, salvo que resulten aplicables como Derecho estatutario sometido a él -cfr. art. 6.2- o que explícitamente se haya previsto lo contrario por medio de alguno de los instrumentos técnicos de conexión interordenamental que conoce el Derecho eclesiástico. También prevé la posibilidad de que las relaciones de cooperación se lleven a cabo mediante acuerdos entre el Estado y las confesiones que reúnan determinados requisitos -art. 7.1-, mientras que para las demás arbitra una genérica fórmula de cooperación al establecer que sus representantes puedan formar parte de la CALR -art. 8-.

El ordenamiento español, desde el propio texto fundamental, ha considerado insuficiente la vía del Derecho común para regular el fenómeno

religioso y ha optado por un Derecho eclesiástico, específico y autónomo, integrado por normas especiales de distinta naturaleza: unas unilaterales y generales para todas las confesiones, y otras para una concreta confesión, pacticias o unilaterales, pero en este caso inspiradas en el entendimiento mutuo. En este contexto, los convenios de cooperación están llamados a desempeñar un papel protagonista dentro del nuevo sistema, de ahí el interés de estudiar su régimen jurídico. Con todo, no puede olvidarse que estos acuerdos, por lo que respecta a la Iglesia católica se plantearon en un clima de continuidad de relaciones multiseculares, mientras que respecto a las demás confesiones se trataba de posibilitar el establecimiento, en su caso, de unas relaciones de cooperación con el Estado, hasta entonces inexistentes, y de llegar a la firma de unos acuerdos, todavía inéditos.

Firme lo anterior, nos disponemos a examinar con el autor las cuestiones más relevantes que presenta la determinación del régimen legal de los convenios en la LOLR.

La primera de ellas, referida a *los sujetos* de los acuerdos, es la ausencia de un concepto jurídico de confesión religiosa en nuestro ordenamiento. La Constitución se limita a designar a los colectivos religiosos como «comunidades» -art. 16.1- y «confesiones» -art. 16.3- en un contexto que sólo permite deducir que no son términos equivalentes: el primero, más amplio, englobaría tanto a grupos religiosos ocasionales como estables y el segundo sólo a estos últimos. Por su parte, la LOLR se refiere repetidamente a la triología «iglesias, confesiones y comunidades religiosas» -arts. 2.2; 5.1; 6.1 y 2; 7.1 y 2; y 8-, con lo que no hace sino complicar más la cuestión.

Motilla, apoyado en el texto constitucional, considera la confesión religiosa como «noción omnicomprensiva de todos los grupos constituidos para el cumplimiento de una finalidad religiosa, cuya consecución se promueve a partir de una organización interna y normativa propia de carácter estable» (p. 311). Estos rasgos permiten su identificación por parte del Estado antes de proceder a la inscripción registral, requisito al que subordina, por motivos de seguridad jurídica y sentido común -difícilmente se puede tener en cuenta lo que no se conoce-, el reconocimiento de personalidad civil, la capacidad de establecer relaciones de cooperación, la obligación de garantizar su autonomía interna, etc.

Sin embargo, sucede que la LOLR ha limitado la posibilidad de estipular acuerdos con el Estado a aquellas confesiones «inscritas en el Registro que por su ámbito y número de creyentes hayan alcanzado notorio arraigo en España» -art. 7.1-; y aunque va de suyo que la confesión debe tener una cierta presencia en la sociedad porque si no podría resultar superflua la firma de un convenio con el Estado, entiende Motilla que el criterio *numérico-cualitativo* del que el legislador hace depender el *notorio arraigo* es demasiado indeterminado, máxime cuando en este punto la Iglesia católica no puede considerarse como *paradigma extensivo*, y tampoco estima suficiente el control subjetivo que puedan realizar la CALR -art. 8- y las Cortes Generales -art. 7.1-. Esta crítica -que compartimos- no deja de sorprendernos en el autor, porque supone el rechazo del principio de igualdad proporcional del que páginas atrás se mostrara partidario respecto a los grupos sociales en general (cfr. pp. 206-207, transcritas *supra*). Además ocurre que su fórmula alternativa, «el ámbito nacional y la organización estable de una confesión inscrita, con *un número de fieles suficientes para tener relevancia en la sociedad*, bastan de por sí a efectos de la legitimación subjetiva en los acuerdos» (p. 316), sólo se diferencia de la fórmula legal en la expresión que hemos resaltado y con su inconcreción viene a dejar el problema prácticamente donde se encontraba.

En cuanto al Estado, el otro sujeto potencial del acuerdo, la complejidad de su *iter* de formación lleva a distinguir dos fases, con intervención de órganos pertenecientes al Ejecutivo -Dirección General de asuntos religiosos (DGAR), Comisión asesora de libertad religiosa, Ministro de Justicia y Consejo de Ministros- y al Legislativo -Congreso y Senado-. La secuencia esquemática del proceso, tal y como la describe el autor, sería la siguiente: 1º) propuesta de acuerdo y apertura de negociaciones a través de la DGAR, ya sea por iniciativa del Estado o de una confesión -inscrita y con notorio arraigo-; 2º) remisión de la propuesta a la CALR para su estudio, y elaboración de un anteproyecto de acuerdo entre los representantes de la confesión y los miembros de aquella; 3º) dictamen de la CALR sobre el anteproyecto; 4º) aprobación del anteproyecto por el Ministro de Justicia; 5º) aprobación por el Consejo de Ministros; 6º) firma del acuerdo, convertido en proyecto de ley, por el Presidente del Gobierno y el representante de la confesión; y 7º) envío a las Cortes Generales para su aprobación mediante ley ordinaria.

Sin embargo -tal y como apuntamos al principio, y manifestó la DGAR recientemente- habría que añadir el dictamen consultivo del Consejo de Estado para aproximar estos acuerdos a los concordatarios, cuya autorización -por seguir el procedimiento previsto para los tratados internacionales- exige la consulta al Consejo de Estado -en ese caso preceptivo, cfr. art. 22.1 LCE-. Por eso mismo compartimos la opinión de Motilla cuando por idéntico motivo considera que las Cortes Generales deberán limitarse a aprobar o rechazar íntegramente el texto del acuerdo, sin introducir modificaciones que desvirtuarían por completo el texto logrado en la primera fase, violando de modo flagrante el principio *stare pactis*.

La naturaleza jurídica de los acuerdos con las confesiones en Derecho español, verdadero meollo de la monografía, es finalmente abordada por el autor. En defecto de mejores precedentes, realiza un *excursus* por el Derecho comparado, donde examina las *intese* italianas y los *kirchenverträge* alemanes, y por otras figuras, teóricamente asimilables, de nuestro propio ordenamiento. En relación a las primeras, la doctrina italiana mayoritaria no duda de su juridicidad, pero sí de su naturaleza: un sector, partiendo de la semejanza entre la *intesa* y el concordato, y del carácter originario de los ordenamientos confesionales, considera que se trata de un acto jurídico externo a los ordenamientos de los contratantes, regulado por un Derecho intermedio entre el interno y el internacional; y otro sector, negando los presupuestos del anterior, la califica de acto interno estatal, ya sea un contrato de Derecho público interno vinculante de por sí desde que se estipula o un simple aunque preceptivo acto preparatorio de la ley. En dependencia de las dos grandes posturas se sostendrá que la ley de aprobación de la *intesa* se incorpora al sistema de fuentes como una ley atípica, reforzada, de tal manera que no pueda ser modificada o derogada unilateralmente o como una simple ley ordinaria sin especiales garantías de resistencia y estabilidad.

El caso alemán, en cambio, no plantea tantas dificultades porque la presencia de la Iglesia católica y de las Iglesias protestantes en la sociedad es prácticamente igual, y así la consideración de los *konkordate* como tratados internacionales no es óbice para que la naturaleza, contenido y formalidades de los *kirchenverträge* se aproxime a la de aquéllos; algunos autores han llegado a proponer que unos y otros se integren en un ordenamiento intermedio, *coordinativo*.

En España, desestimada la asimilación de los acuerdos con los convenios colectivos, ejemplo tipo de la legislación consensuada, porque son mayores sus diferencias que sus semejanzas, sólo cabe establecer una cierta equiparación con las *leyes paccionadas* del Derecho navarro porque, como pone de relieve Motilla siguiendo a Lombardía (*Los acuerdos entre el Estado y las confesiones religiosas en el nuevo Derecho eclesiástico español*, en «Nuove prospettive per la legislazione ecclesiastica», Milano 1981, pp. 428-430), se basan igualmente en un pacto con el Estado y sus disposiciones, por el principio *pacta sunt servanda*, no puede ser modificadas sin el consentimiento de la otra parte (p. 337). Así pues, el autor entiende que el acuerdo de cooperación y la consiguiente ley de aprobación forman una unidad, *la ley de naturaleza paccionada*; y apostilla: «la igual consideración en el ordenamiento español como leyes pactadas de los acuerdos con la Iglesia católica y los acuerdos con las demás confesiones es el medio idóneo para asemejar el régimen jurídico de ambos convenios, en aplicación del principio de igualdad y la comprensión de tales pactos entre Estado y confesiones en los genéricos acuerdos o convenios de cooperación del artículo 7 de la LOLR» (pp. 343-344).

El complejo *ley paccionada*, además de vincular a las partes en su cumplimiento, se incorporará al ordenamiento español; sus normas *self-executing*, por su condición de Derecho especial, derogarán las de igual rango del derecho común, que recobrarán su eficacia y vigencia de modo automático al extinguirse el convenio; mientras que sus normas *not self-executing* deberán ser desarrolladas unilateralmente por el Estado, pero teniendo en cuenta a la confesión religiosa signataria de aquél para no conculcar el axioma *stare pactis*. Aunque la aplicación de estos principios bastaría para solucionar las posibles antinomias, un sano realismo induce a Motilla a advertir que la prudencia aconseja evitarlas antes de que se produzcan.

Por último, cabe afirmar que *la materia* de los acuerdos no ha sido determinada taxativamente por la LOLR, aunque el art. 2.1 -contenido del derecho de libertad religiosa y de culto- y el art. 7.2 -extensión de los beneficios fiscales previstos para las entidades sin fin de lucro y demás de carácter benéfico-, pueden servir como punto de referencia; sin olvidar tampoco el contenido de los Acuerdos vigentes con la Iglesia católica. En cualquier caso, los convenios podrán versar potencialmente sobre cual-

quier materia de interés común a las confesiones y al Estado en las que quepa una relación de cooperación.

6. Para dar por concluida esta nota, sólo nos queda realizar una valoración global de esta interesante monografía de Agustín Motilla. Nos encontramos, sin duda, ante una obra importante y de calidad, sobre un tema nada sencillo, en el que el autor conjuga una encomiable capacidad de síntesis en relación a la institución concordataria -realidad de honda raigambre histórica y plenamente actual sobre la que existe una abundante bibliografía-, con el no menos estimable esfuerzo de construir el régimen jurídico de los acuerdos de cooperación entre el Estado y las confesiones que, en contraste con el anterior, se presenta erizado de dificultades, por su reciente incorporación conceptual a nuestro sistema de fuentes y por la ausencia de convenios en vigor.

No obstante este juicio general, altamente positivo, el libro ofrece algunos reparos. Por ejemplo, la misma disposición de sus capítulos II y III, marcando un acusado salto atrás en el tiempo -lo que antes denominamos un prolongado *flash-back*- y que, frente al empleo del soporte cronológico, conduce a la larga a un desarrollo menos claro y sencillo, dando lugar a repeticiones innecesarias para retomar el hilo argumental. Algo parecido a esto ocurre con los capítulos I y IV, titulados prácticamente de la misma manera aunque su contenido, como es obvio, sea diferente: el primero se refiere más bien al proceso de formación de las piezas normativas que encuadran los acuerdos en general -Constitución de 1978 y Ley orgánica de libertad religiosa de 1980- y en particular -Acuerdos de 1976 y 1979 con la Iglesia católica-; mientras que el último analiza el régimen jurídico de los acuerdos tal y como se desprende de las dos fuentes unilaterales de referencia.

Pero con mucho, lo que nos parece más criticable es que el autor -aunque ha tenido el gesto de reconocerlo en la *Introducción* (p. 17)- se ha dejado influir, precisamente en la materia que constituía el núcleo de su trabajo y de su aportación original, por el *prejuicio* de considerar como exigencia del principio de igualdad que todos los acuerdos -concordatarios o no- constituyen una categoría única. Esta postura preconcebida le lleva a romper ocasionalmente la lógica de su investigación, estableciendo algunas conclusiones contrarias a lo que él mismo demuestra en otros lugares con rotundidad y por extenso, como recordaremos ahora brevemente.

Así, al término del primer capítulo declara que *«la configuración de un régimen jurídico de los acuerdos con las confesiones acatólicas lo más próximo al propio de los acuerdos con la Iglesia católica, como tratados internacionales, será el que realice la igualdad establecida constitucionalmente»* (p. 55), y demuestra con claridad las diferencias entre ambos como consecuencia de las peculiaridades -históricas y actuales- de las relaciones entre la Iglesia católica y el Estado y, en conexión con ellas y singularmente, las que derivan del rango de tratado internacional de los acuerdos concordatarios -procedimiento para su aprobación ex art. 94.1.c) CE y especial resistencia para su derogación, modificación o suspensión ex art. 96.1 CE-. Más adelante afirma que *«la configuración de la ley aprobatoria de los acuerdos como ley paccionada (...), es la vía esencial para aproximar las naturalezas de figuras materialmente equiparables al estar regidas por el mismo principio pacta sunt servanda que vincula al Estado con otros sujetos»* (p. 343), y se refiere a *«la naturaleza de ley pacto que poseen en nuestro ordenamiento los tratados internacionales y los concordatos con la Iglesia católica»* (*ibidem*). Hasta aquí nada que objetar acerca de las referencias a la naturaleza jurídica y a las analogías entre los tratados internacionales, los acuerdos concordatarios y los acuerdos con las demás confesiones -a los que cabría añadir la ley paccionada del derecho foral navarro y los Estatutos de las Comunidades Autónomas-, como integrantes de una genérica categoría de *pacto normativo* o *ley pacto*, fundada en la autonomía -mayor o menor- existente entre las partes firmantes, en su personalidad jurídica pública -internacional o no- e inspirada en el principio *pacta sunt servanda*.

Sin embargo disiento del autor cuando, a renglón seguido del aserto anterior, dictamina que *«la igual consideración en el ordenamiento español como leyes pactadas de los acuerdos con la Iglesia católica y los acuerdos con las demás confesiones es el medio idóneo para asemejar el régimen jurídico de ambos convenios, en aplicación del principio de igualdad y la comprensión de tales pactos entre Estado y confesiones en los genéricos acuerdos o convenios de cooperación del artículo 7 de la LOLR»* (pp. 343-344), integrando una única categoría, la de *«ley pactada perteneciente a un Derecho especial»* (p. 34). A nuestro modo de ver esta conclusión no responde exactamente a las premisas precedentes y por tanto es falsa. Si, como antes sostuvo, los tres instrumentos de referencia tienen naturaleza de ley pacto y los acuerdos concordatarios se equiparan

a los tratados internacionales, no se entiende por qué ahora, prescindiendo de lo anterior, declara que los acuerdos con las confesiones integran una única categoría -*ley pactada de Derecho especial*-, de la que han desaparecido los tratados ¿Es que los acuerdos concordatarios dejan entonces de tener rango de tratado internacional?

Nos parece que se hace preciso distinguir entre el recurso al concepto de pacto normativo o ley pacto, como figura genérica y aproximadora que destaca el denominador común de diversos instrumentos bilaterales, y las diferencias existentes entre éstos. Es evidente que el fundamento del pacto -cualquiera que sea- es el encuentro de las voluntades de las partes, pero esto no puede hacer olvidar que las peculiaridades concurrentes en cada caso, darán lugar a figuras distintas. Así, por ejemplo, según cuál sea la personalidad jurídica de los sujetos que lo establezcan, se tratará de un pacto entre particulares -un negocio jurídico-, sometido al Derecho privado; o de un pacto de Derecho público, internacional o interno: ya sea un tratado internacional, entre Estados; un acuerdo concordatario, equiparado al anterior, entre la Iglesia católica y el Estado; un acuerdo entre el Estado y una confesión religiosa sin personalidad internacional; etc.

En el trance de proponer una solución al problema planteado, nos parece que Motilla prescinde de la regla áurea de que el valor superior de la justicia -art. 1.1 CE- *no ordena dar a cada uno lo mismo sino a cada uno lo suyo* y, en dependencia de ésta, que *no toda desigualdad implica discriminación*. En este punto, y en línea con la sensación de precipitación que hemos experimentado en algunos pasajes del último capítulo de la monografía -comprensible en una *opera prima*-, se echa de menos una consideración detenida del principio de igualdad y de su proyección sobre el régimen jurídico de los acuerdos, que hubiera brindado al autor la oportunidad de adoptar una postura más ponderada y congruente con los datos aportados por el Derecho positivo español, histórico y vigente, que él mismo expone.

7. A nuestro modo de ver la respuesta al interrogante planteado hay que buscarla en la Constitución de 1978 y no en la Ley orgánica de libertad religiosa. Declarar en absoluto que esta última es la ley marco para todas las confesiones, incluida por tanto la Iglesia católica, es incurrir en un error de principio y negar la evidencia: cuando se aprobó en 1980 ya estaban vigentes los Acuerdos de 1976 y 1979 y, por tanto, no podía prevalecer sobre ellos sin vulnerar no sólo el principio internacional de

respetar lo pactado, sino también el art. 96.1 de la Constitución. En consecuencia, como establece Viana: «la LOLR y sus normas de desarrollo vendrían a resultar de aplicación subsidiaria en todas aquellas materias no reguladas de manera directa y pormenorizada por los Acuerdos» (*Los acuerdos con las confesiones religiosas y el principio de igualdad*, Pamplona 1985, p. 192). De esta forma, la afirmación de que se trata de una ley marco debe ser matizada -así lo vino a reconocer, indirectamente y en relación a la inscripción de los entes eclesiásticos de la Iglesia católica, la DGAR en su Resolución de 11 de marzo de 1982-. Además, tampoco puede ignorarse que el propio texto fundamental consagra la diferencia entre la Iglesia católica y las demás confesiones: a aquélla la menciona de modo expreso y a éstas genéricamente, habida cuenta de la distinta presencia de la primera en la sociedad española respecto a todas las demás; constata una desigualdad pero no establece una discriminación.

En definitiva, pensamos que de cara a la construcción de un régimen jurídico de los acuerdos de cooperación homogéno para todas las confesiones existen diversas soluciones. Una es la que defiende Motilla con la ley pacto, pero el contenido que le atribuye, lo admita o no, implica hacer *tabula rasa* con el pasado y el presente de la institución concordataria dentro y fuera de España, *rebajando* los acuerdos concordatarios de su rango de tratados internacionales al de ley pacto de Derecho público interno, en virtud de una evanescente invocación del principio de igualdad; lo que, en las circunstancias actuales, no puede llevarse a cabo sin conculcar el mismo ordenamiento español, tal y como hemos visto. Por eso, en nuestra opinión, el único camino para resolver de modo satisfactorio tan delicado asunto consiste en no prescindir de ninguno de los datos que ofrece el Derecho español, algunos de los cuales sólo pueden comprenderse en plenitud en perspectiva histórica, y para tratar de integrar armónicamente todos los principios en liza sin menoscabar ninguno de ellos.

Es indudable que el art. 7.1 LOLR estableciendo que «en todo caso, estos acuerdos se aprobarán por ley de las Cortes Generales», no puede ignorar el rango internacional de los acuerdos concordatarios, pero también es verdad que resulta poco explícito en orden a precisar la posición de los convenios de cooperación con las confesiones religiosas en el sistema de fuentes del ordenamiento español, con las suficientes garantías

jurídicas. Del laconismo del precepto no se deduce que el Estado reconozca carácter *supralegal* y especial *fuerza de resistencia* a las normas bilaterales en relación a las internas, por la vía de comprometerse a no derogar, modificar o suspenderlas unilateralmente -cfr., en cambio, art. 96.1 CE-; ni tampoco que se obligue a proceder de común acuerdo con la confesión religiosa signataria del convenio a la resolución de las dudas o dificultades que puedan surgir en la interpretación o aplicación de las disposiciones pactadas -cfr., en cambio, art. 7 del Acuerdo sobre asuntos jurídicos, art. 6 del Acuerdo sobre asuntos económicos, art. 16 del Acuerdo sobre enseñanza y asuntos culturales y art. 7 del Acuerdo sobre la Asistencia religiosa a las Fuerzas Armadas y Servicio militar de clérigos y religiosos-.

Sin embargo, estimamos que los arts. 1.1 y 9.2 CE y el art. 7.1 LOLR, unidos a la existencia de los Acuerdos de 1976 y 1979 -estipulados en un clima de continuidad respecto a la propia existencia de relaciones de cooperación entre el Estado y la Iglesia católica y al instrumento formal que recoge su encuentro de voluntades-, permiten abogar por la equiparación de los acuerdos con las demás confesiones a los acuerdos concordatarios, pero por la vía de *eleva*r aquéllos al nivel de éstos. Partiendo de la base de que las confesiones que no gozan de personalidad jurídica internacional no parecen estar interesadas en adquirirla -de hecho los preacuerdos de febrero de 1990 han sido firmados por los representantes de las Comunidades israelitas *de España* y de la Federación de entidades religiosas evangélicas *de España*-; y considerando las posibilidades que ofrece nuestro Derecho -sin perjuicio de que se modifique el art. 7.1 LOLR en el sentido antes apuntado-, sería de desear que el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional, tan pronto como tuvieran ocasión, se pronunciaran por la equiparación de los nuevos convenios a los acuerdos concordatarios, para que les fueran aplicables, *servata servandis*, las mismas normas que a éstos.

Pensamos que esta *vía de la equiparación* vendría a confirmar que no existe una relación de identidad entre ellos, sino de semejanza -son en parte iguales y en parte desiguales-, pero serviría para establecer un marco lo suficientemente amplio como para reconocer y respetar las peculiaridades propias de cada confesión religiosa. Por eso, como todavía ninguno de los convenios de cooperación del art. 7.1 LOLR ha llegado a su fin y es el propio sistema de fuentes y las confesiones quienes resulta-

rían beneficiadas de que sus acuerdos gozaran de mayores garantías que las previstas en la ley orgánica de referencia, cabría perfilar más y mejor su naturaleza jurídica acogiendo una solución del tipo de la propuesta. Ciertamente, ni los acuerdos concordatarios son tratados internacionales, ni los acuerdos con las confesiones distintas de la Iglesia católica son concordatos, pero si a efectos jurídicos se equiparan unos y otros en la cota más alta, con el mayor respaldo posible de su naturaleza pacticia, ninguna confesión religiosa podrá sentirse discriminada: las diferencias dependerán exclusivamente de la propia identidad de cada una. Pero para ello, tal y como ha sido redactado el art. 7.1 LOLR, es necesario que el Estado reconozca que, en cualquier caso, el pacto sólo podrá alterarse mediante acuerdo de las partes que lo estipularon o conforme a las normas previstas para tal efecto, como sucede con los tratados internacionales -art. 96.1 CE- y con los Estatutos de Autonomía -cfr. el procedimiento de reforma previsto en cada uno de ellos-.